



Warszawa, 10 października 2016 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

MSWiA



DPUE.920.1530.2016 / 2/as/JS

dot.: DP-WL-0231-10/2016/ES/JG z 30.09.2016 r.

Pan
Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Opinia

o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

I. Zgodnie z art. 2 dyrektywy 89/391/EWG Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy dyrektywa ma zastosowanie we wszystkich sektorach działalności, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Dyrektywa ta nie ma zastosowania jedynie tam, gdzie istniałaby sprzeczność interesów w odniesieniu do specyficznej działalności publicznej i społecznej, takiej jak siły zbrojne czy policja, lub też w odniesieniu do określonych dziedzin działalności w zakresie usług związanych z ochroną cywilną.

Przepis ten był przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (m.in. C-52/04 Personalrat der Feuerwehr Hamburg przeciwko Leiter der Feuerwehr Hamburg), zgodnie z którym wyłączeniu podlegają nie wymienione służby jako takie, ale jedynie określone dziedziny działalności tych służb. Wyłączenie może mieć miejsce wyłącznie z uwagi na absolutną konieczność zagwarantowania skutecznej ochrony zbiorowości i tylko w przypadkach zdarzeń o wyjątkowej sile i skali, takich jak katastrofy naturalne lub technologiczne, zamachy i inne zdarzenia tego rodzaju, których ciężar i rozmiar wymaga podjęcia niezbędnych środków dla ochrony życia, zdrowia a także bezpieczeństwa zbiorowości i których prawidłowa realizacja byłaby zagrożona, gdyby wszystkie reguły prawa unijnego regulującego czas pracy musiały być przestrzegane. Jeżeli ww. okoliczności szczególne nie występują, do osób zatrudnionych we wskazanych służbach znajdują zastosowanie postanowienia dyrektywy.

1. Zmiana ustawy o Policji

183639

Mając na uwadze projektowane w art. 1 zmiany do ustawy o Policji zastrzeżenia budzi treść dodawanego art. 71a ust. 5 określającego zakres zastosowania do policjantów przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy. W dziale dziesiątym Kodeksu pracy oraz w przepisach wykonawczych do niego dokonano wdrożenia szeregu aktów unijnych dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Rezygnacja z odpowiedniego stosowania tych przepisów do policjantów, przy jednoczesnym braku odpowiedniej regulacji w innych przepisach regulujących ich sytuację powoduje pozbawienie ich ochrony przysługującej na mocy prawa unijnego oraz niepełne wdrożenie przepisów unijnych do prawa polskiego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na następujące przepisy:

- 1) artykuł 209² Kodeksu pracy stanowiący wdrożenie art. 8 ust. 3 dyrektywy 89/391/EWG;
- 2) artykuł 210 § 1-2¹ Kodeksu pracy, który pozwala pracownikom na powstrzymanie się od wykonywania się od pracy oraz ewentualne oddalenie się z miejsca pracy, jeżeli warunki pracy nie odpowiadają przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy i stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia pracownika albo gdy wykonywana przez niego praca grozi takim niebezpieczeństwem innym osobom. Przepis ten realizuje normę wskazaną w art. 8 ust. 4 dyrektywy 89/391/EWG. O ile zrozumiąte może być niestosowanie omawianego przepisu w przypadku realizacji przez policjanta czynności operacyjno-rozpoznawczych, to pozbawienie go prawa do powstrzymania się od wykonywania innych zadań i czynności w sytuacji bezpośredniego zagrożenia może budzić wątpliwości;
- 3) artykuł 226 Kodeksu pracy stanowiący wdrożenie art. 9 ust. 1 lit a i b dyrektywy 89/391/EWG;
- 4) artykuł 229 § 1 Kodeksu pracy stanowiący wdrożenie art. 14 dyrektywy 89/391/EWG, który zobowiązuje do przedsięwzięcia odpowiednich działań zgodnie z prawodawstwem krajowym i przyjętymi procedurami, stosownie do zagrożeń zdrowia i bezpieczeństwa, które występują w miejscu pracy. Jakkolwiek więc państwa członkowskie dysponują pewną swobodą w zakresie kształtowania systemu profilaktycznej ochrony zdrowia, to konieczne jest zapewnienie, aby była ona dostosowana do zagrożeń zdrowia i bezpieczeństwa występujących w miejscu pracy. Orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku i stanowiące dla pracodawcy podstawę do dopuszczenia pracownika do pracy musi być adekwatne do rzeczywistej sytuacji pracownika, tylko wówczas można bowiem mówić o dostosowaniu profilaktycznej ochrony zdrowia pracowników do istniejących zagrożeń;
- 5) artykuł 231 Kodeksu pracy stanowiący wdrożenie art. 10 ust. 4 tiret 5 dyrektywy Rady 98/24/WE z dnia 7 kwietnia 1998 r. w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników przed ryzykiem związanym ze środkami chemicznymi w miejscu pracy (czternasta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG), art. 10 ust. 4 lit. b) pkt iii) dyrektywy 2003/10/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (hałasem) (siedemnasta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG), oraz art. 8 ust. 3 lit. c) tiret trzecie dyrektywy 2002/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (wibracji) (szesnasta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG);
- 6) artykuł 234 § 2-3¹ oraz art. 237 Kodeksu pracy stanowiące wdrożenie art. 9 ust. 1 lit b i c dyrektywy 89/391/EWG;

- 7) artykuł 237⁵ Kodeksu pracy będący delegacją ustawową do wydania rozporządzenia, które dokonuje wdrożenia dyrektywy 89/391/EWG;
- 8) artykuł 237^{11a} § 1 pkt 2 Kodeksu pracy stanowiący wdrożenie art. 11 ust. 2 lit. c dyrektywy 89/391/EWG.

Wskazane powyżej przepisy wymagają uwzględnienia jako przepisy odpowiednio stosowane do funkcjonariuszy, bądź też powinny znaleźć stosowne odzwierciedlenie w przepisach regulujących służbę policjantów.

2. Zmiana ustawy o Straży Granicznej:

Mając na uwadze projektowane w art. 2 zmiany do ustawy o Straży Granicznej zastrzeżenia budzi treść dodawanego art. 75a ust. 2 określającego zakres zastosowania do funkcjonariuszy Straży Granicznej przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na następujące przepisy:

- 1) artykuł 231 Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Policji);
- 2) artykuł 234 § 2-3¹ oraz art. 237 Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Policji);
- 3) artykuł 237⁵ Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Policji);
- 4) artykuł 237^{11a} § 4 Kodeksu pracy stanowiący wdrożenie art. 11 pkt 6 dyrektywy 89/391/EWG.

Wskazane powyżej przepisy wymagają uwzględnienia jako przepisy odpowiednio stosowane do funkcjonariuszy, bądź też powinny znaleźć stosowne odzwierciedlenie w przepisach regulujących służbę funkcjonariuszy Straży Granicznej.

3. Zmiana ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu

Mając na uwadze projektowane w art. 3 zmiany do ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu zastrzeżenia budzi treść dodawanego art. 52a ust. 3 określającego zakres zastosowania do funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na następujące przepisy:

- 1) artykuł 210 § 1-2¹ Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Policji);
- 2) artykuł 211 Kodeksu pracy stanowiący wdrożenie art. 13 i 14 dyrektywy 89/391/EWG;
- 3) artykuł 228 § 3 Kodeksu pracy ustanawiający delegację ustawową do wydania rozporządzenia, które dokonuje wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/35/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na zagrożenia spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi);
- 4) artykuł 229 § 1 Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Policji);
- 5) artykuł 229 § 4 Kodeksu pracy przewiduje, że pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku. Regulacja ta ma służyć m.in. zapewnieniu przestrzegania przez pracodawcę obowiązku kierowania pracownika na wymagane badania okresowe, a tym samym zapewnia skuteczność przepisom prawa unijnego dotyczącym regularnej kontroli zdrowia pracowników. Rezygnacja z odpowiedniego stosowania tego przepisu w stosunku do funkcjonariuszy ABW i AW może oznaczać osłabienie ochrony, która powinna im przysługiwać na mocy prawa unijnego. Jednocześnie art. 6 ust. 3 lit. b) dyrektywy 89/391/EWG wskazuje, że przy zlecaniu zdań

pracownikom, pracodawca ma uwzględniać ich możliwości w związku z ich zdrowiem i bezpieczeństwem;

- 6) artykuł 229 § 5 pkt 2 Kodeksu pracy, który nie będzie stosowany do funkcjonariuszy ABW i AW, przewiduje, że pracodawca zatrudniający pracowników w warunkach narażenia na działanie substancji i czynników rakotwórczych lub pyłów zwłókniających jest obowiązany zapewnić tym pracownikom okresowe badania lekarskie także po rozwiązaniu stosunku pracy, jeżeli zainteresowana osoba zgłosi wniosek o objęcie takimi badaniami. Z punktu widzenia prawa unijnego, przepis ten wydaje się niezbędny dla zapewnienia odpowiedniej ochrony w przypadku występowania w środowisku pracy czynnika rakotwórczego w postaci azbestu oraz w przypadku występowania promieniowania jonizującego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/148/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy w art. 18 ust. 4 przewiduje, że w pewnych przypadkach nadzór taki musi być kontynuowany także po zakończeniu narażenia, tak długo, jak uważa się to za konieczne do zapewnienia zdrowia danych osób. Podobną regulację zawiera art. 45 ust. 4 dyrektywa Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 r. ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego oraz uchylająca dyrektywy 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom i 2003/122/Euratom;
- 7) artykuł 231 Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Policji);
- 8) artykuł 234 § 3 i 3¹ Kodeksu pracy stanowiący wdrożenie art. 9 ust. 1 lit. c i d dyrektywy 89/391/EWG;
- 9) artykuł 237^{11a} Kodeksu pracy stanowiący wdrożenie art. 11 dyrektywy 89/391/EWG.

Wskazane powyżej przepisy wymagają uwzględnienia jako przepisy odpowiednio stosowane do funkcjonariuszy, bądź też powinny znaleźć stosowne odzwierciedlenie w przepisach regulujących służbę funkcjonariuszy ABW i AW.

4. Zmiana ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Mając na uwadze projektowane w art. 4 zmiany do ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym zastrzeżenia budzi treść dodawanego art. 56a ust. 3 określającego zakres zastosowania do funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na następujące przepisy:

- 1) artykuł 210 § 1-2¹ Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Policji);
- 2) artykuł 228 § 3 Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu);
- 3) artykuł 229 § 1 Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Policji);
- 4) artykuł 229 § 4 Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu);
- 5) artykuł 229 § 5 pkt 2 Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu);
- 6) artykuł 229 § 8 Kodeksu pracy przewiduje wydanie rozporządzenia określającego m.in. tryb i zakres badań lekarskich oraz ich częstotliwość. Regulacja zawarta w projektowanym art. 52a ust. 5 stanowiąca, że na pierwsze badania okresowe funkcjonariusz jest kierowany w terminie 3 lat od dnia przyjęcia do służby nie jest wystarczająca dla realizacji normy art. 14 dyrektywy 89/391/EWG, a w szczególności jej ustępu 2, w którym konieczne jest zapewnienie profilaktycznej ochrony zdrowia

w regularnych odstępach czasu – chyba, że doszło do pomyłki w numeracji i zamiast art. 229 § 8 wskazano art. 228 § 8 (art. 56a ust. 3 projektu ustawy);

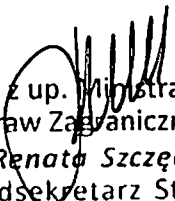
- 7) artykuł 231 Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Policji);
- 8) artykuł 234 § 3 i 3¹ Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu);
- 9) artykuł 237^{11a} Kodeksu pracy (uwaga analogiczna jak w przypadku zmiany ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu).

Wskazane powyżej przepisy wymagają uwzględnienia jako przepisy odpowiednio stosowane do funkcjonariuszy, bądź też powinny znaleźć stosowne odzwierciedlenie w przepisach regulujących służbę funkcjonariuszy CBA.

II. Jednocześnie, mając na uwadze obszerność zgłoszonych uwag oraz konieczność systemowej analizy przepisów zapewniających bezpieczeństwo i higienę pracy funkcjonariuszy zastrzegam sobie możliwość zgłaszania kolejnych uwag na dalszych etapach prac legislacyjnych.

W konkluzji stwierdzam, że projekt ustawy jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej w zakresie wskazanym w niniejszej opinii.

Z poważaniem


z up. Ministra
Spraw Zagranicznych
Renata Szczęch
Podsekretarz Stanu